

GOVERNANCE VERTICALE E POLICENTRISMO: LEZIONI E CRITICITÀ IN VISTA DELLE NUOVE POLITICHE DI COESIONE

Ignazio Vinci (*)

() Dipartimento Città e Territorio, Università di Palermo, Via Cartari 19b 90133 Palermo,
tel: +39 091 60790201, e-mail: ignazio.vinci@unipa.it*

Premessa

Molti osservatori, sia in campo accademico che politico-istituzionale, hanno cominciato a tracciare un bilancio critico circa l'incidenza sul modello di sviluppo italiano di oltre di un decennio di politiche integrate per lo sviluppo locale. Ciò accade in un frangente in cui diversi fattori in controtendenza pongono in una nuova luce il mito dell'“Italia locale” e del policentrismo: le logiche di concentrazione sembrano rivivere una attualità inaspettata solo alcuni anni addietro ed alcune metropoli hanno ripreso chiari percorsi di sviluppo “post-industriale”; l'evidente perdita di competitività del sistema italiano, che in molti tendono ad attribuire alla mancanza di “masse critiche” adeguate nei nostri sistemi produttivi (soprattutto nel campo dei servizi), logistici ed infrastrutturali.

Tutto ciò si sovrappone all'imminente varo di un nuovo ciclo delle politiche di coesione, nel corso del quale, soprattutto alle regioni del Mezzogiorno, verrà richiesto un maggiore orientamento alla selettività ed alla concentrazione degli investimenti in luoghi e contesti realmente potenziale per lo sviluppo local.

Il presente contributo intende affrontare in termini critici la questione delle partnership per lo sviluppo territoriale, ponendo in rilievo la strategicità (ed insieme la manifesta debolezza) delle relazioni “verticali” che esse riescono a stabilire. Tali relazioni (non solo quelle di tipo intergovernativo) risultano essere di decisiva importanza per la riqualificazione infrastrutturale delle città ed il consolidamento dei potenziali competitivi dei “territori dello sviluppo”, ponendosi come una chiave di volta per decifrare il futuro del policentrismo in porzioni significative del paese.

1. Il locale galvanizzato

Il decennio che si apre con la metà degli anni novanta sarà ricordato, non solo in Italia, come un progressivo aumento di competenze ed opportunità per la dimensione locale in materia di sviluppo del territorio. Questa tendenza è stata sollecitata in vari momenti, alcuni dei quali di cruciale importanza per la ridefinizione del sistema delle politiche pubbliche nel suo insieme, ed ha assunto varie forme i cui esiti (in termini di qualità, efficacia, impatto) sono ancora largamente provvisori. I passaggi più significativi di tale articolato processo appaiono i seguenti:

- a) una progressiva devoluzione di competenze ed aree di protagonismo al livello locale dovuto ad una lunga ma costante rivisitazione del sistema politico-amministrativo e scandito da una serie di iniziative legislative dai rilevanti effetti sulla progettualità locale (Trigilia, 2005);

- b) la progressiva adozione di pratiche di “democrazia deliberativa” attraverso dispositivi e forme di consultazione in grado di influenzare la formulazione del “pubblico interesse” soprattutto nel campo delle scelte di carattere urbanistico ed ambientale (Bobbio, 2002b);
- c) la diffusione di strumenti di programmazione locale fondate su partnership tra soggetti pubblici portatori di competenze eterogenee e soggetti rappresentativi a vario titolo di interessi privati ma comunque territoriali.

Quest’ultimo punto è quello che assume maggiore rilevanza ai fini delle tesi sostenute nei paragrafi successivi. In alcuni contesti regionali, infatti, la diffusione di tali modalità di azione ha assunto contorni particolarmente rilevanti e complessi, spostando la costruzione delle partnership locali per lo sviluppo dalla sfera del volontarismo e della straordinarietà allo status di pratiche quasi del tutto “routinarie”. Questa sorta di normalizzazione è avvenuta con particolare intensità in alcune aree del Mezzogiorno, dove l’impiego di risorse derivanti da fondi nazionali o comunitari nella programmazione locale è stato largamente subordinato alla formalizzazione di coalizioni tra attori istituzionali e tra questi ed elementi rappresentativi dei rispettivi *milieu* socio-economici. In particolare le politiche di coesione dell’Unione europea nel periodo 2000-2006, attraverso l’ampio ricorso ai Progetti integrati territoriali (Colaizzo e Deidda, 2003), hanno contribuito a stabilizzare nel Mezzogiorno una densa trama di coalizioni e sistemi locali territoriali già emersa nel corso di precedenti iniziative di programmazione locale, quali le iniziative comunitarie Leader o i patti territoriali nelle diverse “generazioni” e tipologie (Vinci, 2006).

Il giudizio sulla proliferazione delle partnership nei processi di sviluppo locale e nelle politiche pubbliche in genere è ormai tema di attualità e fonte di posizioni controverse. Alcuni sostengono (tra questi, proprio in riferimento ai progetti integrati, Cersosimo e Wolleb, 2006) che nelle pratiche più virtuose sia possibile scorgere il vero segno distintivo del cambiamento delle politiche pubbliche in Italia, in grado di alimentare significativi elementi di rottura nei circoli viziosi del sotto-sviluppo non solo nel Mezzogiorno. Altri autori (Viesti, 2003; de Leonardis e Bifulco, 2003; Trigilia, 2005), anche da posizioni di impegno diretto dal punto di vista istituzionale (come Barca, 2006), hanno espresso negli ultimi anni punti di vista più problematici, sostenendo che le partnership locali siano una risorsa essenziale per l’attivazione di processi di sviluppo locale a costo che si attui una necessaria depurazione dalle logiche clientelari che ancora viziano le pratiche della rappresentanza in molte aree del paese¹.

La costruzione di partnership locali, oltretutto, non di rado si è accompagnata a forme di vera e propria “istituzionalizzazione” attraverso la creazione di strutture e forme organizzative *ad hoc* per l’implementazione e la gestione dei programmi (uffici speciali, agenzie locali, etc.). Non è inusuale, inoltre, anzi sovente si è rivelata la norma, che tali strutture siano andate oltre il proprio mandato, divenendo dei veri e propri stakeholder nei processi di sviluppo locale, catalizzatori di nuove progettualità ma anche strumenti di “manutenzione” dei partenariati originariamente funzionali alla stessa gestazione dei progetti locali.

Questa tendenza produce, da un lato, una moltiplicazione dei centri di potere nel governo delle politiche di sviluppo, alimentando ulteriormente quella sorta di “iperpluralismo” (il termine è ripreso da Della Porta, 1999) che ha inevitabili effetti sull’efficacia dei processi decisionali e rende complessa la ricomposizione di risorse e visioni comuni per lo sviluppo territoriale; dall’altro, introduce una sostanziale complicazione del tema della cooperazione (e quindi della *governance* multi-livello), con le conseguenze più rilevanti in quei contesti in cui le traiettorie dello sviluppo richiedono opportune aperture esterne, ad esempio ad operatori di varia natura che possono contribuire a consolidare i capitali produttivi e infrastrutturali presenti a livello locale.

¹ A queste posizioni andrebbero aggiunti i punti di vista più esplicitamente critici di coloro che ritengono, come ad esempio La Spina (2003) o Rossi (2005), i costi della concertazione nelle politiche per lo sviluppo locale dei costi “invisibili” insostenibili se posti in relazione all’efficacia delle politiche espresse.

2. Prove di riequilibrio o controriforma?

Con i primi anni di questo decennio, dunque, si apre una riflessione articolata sul ruolo e i confini dell'approccio locale ai temi dello sviluppo territoriale, riflessione i cui esiti vanno inevitabilmente interpretati anche alla luce dei due *turn over* nel governo nazionale avvenuti nel 2001 e nel 2006. Tale dibattito non mette radicalmente in discussione l'apertura di credito che la dimensione locale aveva incassato nel decennio precedente, ma sembra porre le tematiche dello sviluppo locale sotto una nuova luce, maggiormente (e più criticamente) interconnesse ai temi della competitività e della domanda di infrastrutture per la mobilità e la logistica che ampie porzioni del territorio italiano continuano ad esprimere².

Il risultato è un caleidoscopica sovrapposizione di cicli elettorali e cicli di programmazione con il governo di centro-destra eletto nel 2001 che pone grande enfasi al tema delle grandi opere strategiche che dovrebbero costituire le dorsali infrastrutturali del territorio italiano e che si trova contemporaneamente a gestire gli strumenti implementati per l'attuazione delle politiche di coesione 2000-2006 (probabilmente il punto più alto nella territorializzazione delle politiche di sviluppo in Italia secondo una impostazione culturale maturata alla fine degli anni novanta dal governo di centro-sinistra).

Gli indicatori più significativi di una parziale inversione di tendenza si manifestano, a nostro avviso, prendendo a riferimento due passaggi di tipo legislativo e programmatico.

1. L'emanazione della cosiddetta "Legge Obiettivo"³ nel 2001, che prevede modalità di accentramento ed accelerazione dell'iter burocratico nella realizzazione di infrastrutture o insediamenti produttivi, di origine pubblica e privata, che rivestono un interesse nazionale. La norma prevede una drastica riduzione dei passaggi amministrativi, compresi quelli inerenti le procedure concessorie e di valutazione di impatto ambientale, annullando quasi del tutto i momenti di confronto con gli attori amministrativi di livello locale i cui territori sono interessati dagli interventi.

Al di là degli esiti controversi di questo approccio (si ricordi per tutti il caso dei conflitti generati dalla realizzazione dell'Alta velocità in Val di Susa) e dei risultati che, secondo fonti ufficiali⁴, sarebbero inferiori alle aspettative, la questione che ci è utile richiamare è un'altra. La Legge Obiettivo pare configurarsi quale l'esito operativamente più significativo di una posizione tendenzialmente critica sul ruolo e l'efficacia della concertazione nei processi di sviluppo del territorio, soprattutto di quelli legati alla dialettica tra processi di infrastrutturazione soft (legati al capitale umano ed alle conoscenze) e infrastrutture in senso tradizionale. Ad essere messa in discussione è soprattutto la *governance* verticale, attraverso il recupero di un atteggiamento impositivo (secondo il vecchio atteggiamento di *command and control*) delle autorità nazionali nei confronti di poteri di veto del livello locale.

2. Un secondo segnale lo si scorge nel profilo, complessivamente più basso, assegnato alle politiche di sviluppo dal basso nei documenti strategici di livello nazionale e regionale che stanno accompagnando l'implementazione delle politiche di coesione 2007-2013. Tra le motivazioni che vengono addotte, nelle articolate "lezioni dall'esperienza" redatte a premessa di tutti i documenti ufficiali, vi sono elementi che inducono a ritenere il tema della governance verticale una delle più evidenti carenze tra quelle che hanno depotenziato l'efficacia della programmazione locale negli ultimi anni. Ad esempio si sottolinea in più parti come «è carente, fortemente carente nel Mezzogiorno, la capacità di questi progetti (i PIT, ndr) di coinvolgere "soggetti istituzionali forti" detentori o produttori di risorse essenziali al successo dei progetti: università, grandi servizi di pubblica utilità, banche, intermediari globali di flussi turistici (...) ciò ha privato i progetti di conoscenze e metodi innovativi e della integrazione con fondamentali servizi di rete» (DPS, 2005).

² Per una rassegna ragionata del recente dibattito nel centro-sinistra sul tema dello sviluppo locale si veda Gastaldi (2006), "Quali prospettive riformiste per le politiche di sviluppo locale in Italia?", *Atti della X Conferenza SIU*, Milano, 18-19 maggio.

³ Legge 21 dicembre 2001 n. 443 "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

⁴ Si veda in proposito il rapporto del CIPE, datato 30 Ottobre 2006, "Esiti tavolo di "ricognizione sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo".

Il Documento Strategico Nazionale evidenzia la necessità di consolidare il raccordo, finora quasi del tutto inesistente, tra le progettazioni “dal basso” e il riequilibrio dei sistemi urbani e insediativi: «sembra necessario rafforzare la coerenza interna della programmazione complessiva ricercando un migliore coordinamento fra la programmazione delle infrastrutture a rete e degli interventi settoriali da una parte, e la programmazione locale dall’altro, anche attraverso l’individuazione di progetti di territorio che integrino le diverse scale programmatiche, favorendo i processi di coordinamento tra temi ed ambiti di intervento» (DPS, 2006). Le politiche settoriali e ordinarie (soprattutto le politiche di pianificazione alle varie scale) continuano a rappresentare una fragile cornice per la progettazione locale, circostanza talvolta aggravata, soprattutto a livello urbano, dalla inadeguata capacità di gestire non tanto i progetti quanto soprattutto i sistemi di cooperazione interistituzionale.

Un risultato apparente di questa impostazione critica è la contrazione complessiva del ruolo attribuito ai progetti integrati nei processi di sviluppo del territorio, per tornare ad un approccio in cui le autorità centrali abbiano maggiori possibilità di indirizzo, selezione e gestione degli interventi, favorendone la concentrazione solo nei casi (e nei luoghi) in cui siano riscontrabili effettivi addensamenti di conoscenze, risorse locali, infrastrutture.

3. Autonomia del locale e sviluppo territoriale policentrico: le nuove domande di governance multilivello

I due esempi adottati sono solo alcuni dei segnali di instabilità che il sistema delle politiche pubbliche nel suo complesso esprime in riferimento alla programmazione per lo sviluppo dei sistemi locali e dei relativi territori. Sono segnali di un processo di maturazione probabilmente ancora incompiuto, i cui esiti vanno ricercati in un complesso di contingenze, alcune implicite alle fragilità istituzionali dei territori del Mezzogiorno italiano, altre a criticità concettuali e operative che nel nostro paese il sistema delle politiche comunitarie è riuscito ad influenzare solo in parte (Cremaschi, 2005).

I limiti di questo lavoro ci inducono a formulare alcune riflessioni conclusive tornando sulle problematiche relazioni tra le forme di progettualità locale e la programmazione che, alle scale superiore al locale, appare necessaria per conferire prospettive di sviluppo, competitività e qualità territoriale ai sistemi locali. È una questione che, a nostro avviso, può essere ricondotta ad una duplice dimensione.

Una dimensione culturale del problema, che si esprime nella perdurante difficoltà nel coniugare visioni *top-down* e *bottom-up* dello sviluppo territoriale, secondo un processo storico che ha sostituito a pratiche sostanzialmente a-territorializzate delle politiche di sviluppo e dei programmi di infrastrutturazione deleghe alla dimensione locale ancora prive di prospettive strategiche quanto meno regionali: un caleidoscopio di risorse e progettualità locali debolmente interconnesse alle grandi reti (della mobilità, dei servizi collettivi, delle conoscenze, etc.) che consentono di proiettare le possibilità di sviluppo dei sistemi locali in un quadro più ampio e articolato.

Molti autori, in varie forme e da diverse posizioni scientifiche (Clementi, 1996; 1999; Dematteis, 2001; Palermo, 2004) hanno per esempio rilevato come permanga una sostanziale debolezza nel pensare le grandi infrastrutture a rete quali elementi di attivazione di processi di sviluppo locale e come sia inevitabile, per la dimensione locale, rilevarne gli impatti negativi piuttosto che i potenziali effetti positivi. L’enfasi posta, da un lato, sui grandi corridoi infrastrutturali e, dall’altro, sulla auto-sufficienza delle reti locali nell’auto-determinazione di efficaci percorsi di sviluppo non ha contribuito in questi anni alla identificazione di soluzioni di maggiore integrazione tra le due dimensioni dello sviluppo. L’esito è un sostanziale indebolimento delle prospettive dello sviluppo policentrico.

Nel caso del Mezzogiorno e delle politiche di coesione, questi squilibri si sono prodotti non solo per le debolezze strutturali nel governo dei processi di sviluppo del territorio “dall’alto” ma anche a causa di una certa auto-referenzialità che le coalizioni locali hanno manifestato in non pochi contesti. Su questo tema è possibile affermare con Trigilia (2005) che la sfera

locale dovrebbe riconoscere una propria ridotta autonomia (ed una maggiore propensione alla cooperazione multi-livello) in alcune condizioni: (a) dove le traiettorie di sviluppo locale si intrecciano con le grandi infrastrutture e con i temi “transcalari” della sicurezza e dell’ambiente; (b) dove lo sviluppo e la competitività dei sistemi produttivi locali è legata all’assorbimento di conoscenze che il locale, da solo, non è in grado di produrre. A livello locale appare casomai necessario un salto di qualità nella capacità di “montare” politiche integrate” di tipo partecipato che possono scaturire anche da opportunità che vengono a formularsi per iniziative di soggetti esterni.

Poi vi è *una dimensione gestionale del problema*, questione che interseca fattori di carattere politico e istituzionale e che, depurata dalle inevitabili distorsioni che si presentano in diversi contesti meridionali, impone una riflessione più complessiva sull’indirizzo che il sistema del governo e delle politiche locali ha assunto in questi anni in Italia. Lo sviluppo delle politiche di coesione si è intrecciato in questi anni con complessi processi di contrattualizzazione nei rapporti tra pubbliche amministrazioni e tra queste e soggetti e organizzazioni di interesse a carattere privato (Bobbio, 2000). Il modello contrattuale prevede che, definiti attraverso procedure di negoziazione il livello di un servizio o requisiti o di una infrastruttura per lo sviluppo, le procedure per l’attuazione si dispieghino in condizioni di minore incertezza, sulla base di compiti ed impegni (tra cui quelli finanziari) univocamente definiti. Da questa prospettiva, la questione rilevante per la *governance* dei sistemi locali non è solo *chi* ma anche *come* si decidono i requisiti e la localizzazione delle grandi infrastrutture per lo sviluppo: in quali momenti ed attraverso quali meccanismi avviene il raccordo tra processi di infrastrutturazione di livello regionale, nazionale e comunitario con le strategie, le risorse e la progettualità dei sistemi locali.

Il tema naturalmente non è nuovo ed è stato focalizzato negli ultimi anni da una serie di tentativi istituzionali con riferimenti a temi e contesti piuttosto eterogenei: gli Accordi di programma quadro regionali orientati a sostenere le politiche di sviluppo locale, una parte dei Contratti di programma tra quelli in cui l’investimento pubblico si propone di generare esternalità positive anche ben al di là del sistema produttivo “contraente”. In generale è possibile affermare che il problema non è il dispositivo prescelto – la variabilità dei risultati conferma che gli istituti dell’Intesa, dell’Accordo, del Contratto possono funzionare così come sono – quanto il profilo che le autorità nazionali e regionali intendono ritagliarsi in questa fase di ridisegno delle competenze pubbliche e di applicazione del principio di sussidiarietà.

Considerato che, in linea di principio, le autorità regionali possono scegliere gli interlocutori con cui negoziare lo sviluppo dei territori, mentre per i sistemi locali la filiera istituzionale è molto meno variabile, appaiono soprattutto le prime ad essere chiamate ad un salto di qualità dal punto di vista culturale e strategico. Da più parti emerge la necessità che le nuove politiche di coesione segnino una significativa discontinuità con il passato nella qualità delle relazioni che le autorità regionali riescono ad instaurare con le reti della progettualità locale.

Proprio in relazione alle prossime politiche di coesione appare chiaro che soprattutto le autorità regionale debbano qualificare la propria azione strutturante dei territori regionali secondo alcune priorità: (a) una maggiore capacità di indirizzo strategico dei territori regionali, definendone obiettivi e priorità (molti dei quali sono a loro volta assunti a livello nazionale e comunitario), sulla base dei quali attivare i processi di negoziazione e cooperazione con le reti locali necessari al montaggio delle politiche integrate per la rigenerazione economica, la qualificazione dei sistemi urbani, lo sviluppo sostenibile; (b) una più efficace capacità di valutazione selettiva delle progettualità locali da convogliare nei processi di sviluppo regionale e interregionale, catalizzando risorse e sforzi organizzativi su un numero più limitato di obiettivi e territori.

Riferimenti bibliografici

Barca F. (2006), *L'Italia frenata. Paradossi e lezioni della politica per lo sviluppo*, Donzelli Editore, Roma.

Bobbio L. (2002a), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

Bobbio L. (2002b), "Le arene deliberative", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, pp. 5-29.

Bobbio, L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n. 58, pp. 111-141.

Cersosimo Domenico, Wolleb Guglielmo (2006), *Economie dal basso. Un itinerario nell'Italia locale*, Donzelli, Roma.

Colaizzo R., Deidda D. (a cura di) (2003b), *Progetti Integrati e sviluppo del territorio*, collana Azioni di sistema per la pubblica amministrazione, n. 5, Formez, Roma.

Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze.

De Leonardis O., Bifulco L. (2003), "Partecipazione e partnership: una conversazione", in Arnofi S., Karrer F. (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.

Della Porta D. (1999), *La politica locale*, il Mulino, Bologna.

DPS (2005), Dipartimento Politiche di Sviluppo (2005), *Quadro Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Novembre.

DPS, Dipartimento Politiche di Sviluppo (2006), *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Dicembre.

La Spina A. (2003), *La politica per il Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna (ed. or. *European Cities. Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2002).

Palermo P.C. (2004), *Trasformazioni e governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.

Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.

Rossi N. (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea di Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.

Viesti G. (2003), *Abolire il Mezzogiorno*, Laterza, Roma-Bari.

Vinci I. (2006), "L'area vasta nella programmazione integrata per lo sviluppo territoriale", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 85-86, pp. 225-247.